

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 200306045

UDC \_\_\_\_\_

廈門大學

碩 士 學 位 論 文

政府工具与政府治理

——从工具视角看当代政府改革

Governmental Tool and Governance

Reform of Contemporary Government on Tool Perspective

徐 程

指导教师姓名: 陈振明 教授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2006 年 5 月

论文答辩时间: 2006 年 6 月

学位授予日期: 2006 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2006 年 5 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

- 1、保密（ ），在      年解密后适用本授权书。
- 2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期：      年    月    日

导师签名：

日期：      年    月    日

厦门大学博硕士论文摘要库

## 内容摘要

如何更好地审视西方政府改革，关系到当代中国政府改革能否更好地吸收其理论及实践成果。当代西方政府改革的主要特色是市场化、企业化和社会化工具的广泛应用，传统政府改革的研究主要集中在职能、组织、制度、人事等视角，因此我们需要引入工具视角。政府改革是政府治理的永恒话题，政府工具与政府治理关系的理论假设和政府工具理论为构建政府改革的工具视角模型提供了基础。从工具视角审视西方政府改革，无疑将为当代中国政府改革在工具范畴、工具选择、工具适用和工具创新等方面提供借鉴和启示。

本文共分三个部分：

第一部分：政府治理的工具视角研究。基于政府工具与政府治理关系的理论假设，界定政府工具视角和构建政府改革的工具视角模型，并阐述模型的意义。

第二部分：工具视角下的西方政府改革。运用政府改革的工具视角模型简要分析西方政府改革，并提出工具视角下西方政府改革的十大趋势。

第三部分：中国政府改革的工具思维。根据中国政府改革的脉络及评价，提出改革中的工具困境，结合西方政府改革的趋势，探讨其对中国政府改革的启示。

本文的创新之处：基于政府工具与政府治理的关系提出的理论假设，界定政府工具视角和构建政府改革的工具视角模型，阐述工具视角下西方政府改革的趋势，并探讨中国政府改革的工具思维。因该文涉及政府工具与政府治理两大研究主题，限于篇幅与自身学术能力，文中难免有不当和片面之处，有待今后进一步研究。

**关键词：**政府工具；治理；政府改革

厦门大学博硕士论文摘要库

## ABSTRACT

Whether China government reform absorbs the experience of western government reform or not is decided by how to investigate the reform of western government in a correct way. Traditional perspective of government reform research focuses on function, organization, institution and human resources etc. With the tool of market orientation, private reformation and socialization widely appeared in reform of western public sectors, we should investigate the western government reform trend on tool perspective. The reform of government is always the topic of governance. Therefore, the hypothesis of relation between government tool and governance as well as the theory of governmental tool provide the foundation for constructing tool perspective on government reform. Undoubtedly, investigating western government reform on tool perspective can provide the available experience and revelation for China government reform on defining the tool box, the choice of tool, the feasibility of tool and the innovation of tool etc.

The dissertation includes three chapters as following:

**Research Tool Perspective of Governance.** Based on the hypothesis of relation between government tool and governance, the chapter defines the perspective of governmental tool and constructs the model of government reform tool as well as the significance of tool analysis model.

**Western Government Reform on Tool Perspective.** The chapter elaborates western government reform based on the tool perspective model of government reform and concludes the ten tendencies of western government reform on tool perspective.

**Tool Logic of Government Reform in China.** From the history of government reform in China and the experience of western government reform, the chapter deliberates the puzzled of tool and the countermeasures of government reform in China.

The dissertation innovates in defining tool perspective and constructing the model of tool perspective of government reform based on the hypothesis of relation between governmental tool and governance. And then the dissertation elaborates the trend of government innovation in western countries on tool perspective and describes the logic of tool of government innovation in China. For the two profound subjects of

governmental tool and governance, there is some unsatisfied space in the dissertation and the subject remains to do more research job.

**Key Word:** Governmental tool; Governance; Government reform

厦门大学博硕士论文摘要库



# 目 录

引    言.....	1
一、政府治理的工具视角研究 .....	2
（一）政府工具视角的界定 .....	2
（二）政府改革的工具视角模型 .....	3
（三）工具视角模型的意义 .....	6
二、工具视角下的西方政府改革 .....	8
（一）西方政府改革的工具途径 .....	9
（二）市场化工具导向的西方政府革新 .....	14
（三）西方改革中的工具适用差异 .....	19
（四）西方改革浪潮中的工具创新策略 .....	23
三、中国政府改革的工具思维 .....	26
（一）中国政府改革的脉络及评价 .....	26
（二）中国政府治理的工具困境 .....	27
（三）中国政府改革的工具途径思考 .....	30
结 束 语.....	35
参考文献.....	36
后    记.....	38

厦门大学博硕士论文摘要库

## Contents

Introduction.....	1
I Research on Tool Perspective of Governance.....	2
1. Describe Tool Perspective of Governance.....	2
2. The Model of Tool Perspective of Government Reform.....	3
3. Significance about the Model of Tool Perspective.....	6
II Western Government Reform on Tool Perspective.....	8
1. Tool Approach to Western Government Reform .....	9
2. Western Government Reform Guiding by Marketing Orientation Tool ...	14
3. Tool Divergence about Western Government Reform .....	19
4. Strategy of Tool Innovation of the Tiding of western Reform .....	23
III Tool Logic of Government Reform in China .....	26
1. The History and Evaluation of Government Reform in China .....	26
2. Tools Dilemma about Government Reform in China.....	27
3. Ponder Over the Tool Approach to Government Reform in China .....	30
Concluding Remarks .....	35
Bibliography .....	36
Epilogue .....	38

厦门大学博硕士论文摘要库

## 引言

自上世纪 70 年代末以来，西方各国掀起了规模空前的政府改革浪潮。以大量市场化、企业化和社会化工具引入政府治理为特征的西方政府改革运动，席卷全球，享誉世界。如何更好地审视西方政府改革，关系到市场化、全球化和信息化条件下我国政府改革能否更好地吸收其理论及实践成果，以推动中国政府改革的进程，顺利实现“十一五”规划关于行政体制改革的目标和全面建设小康社会的宏伟蓝图。审视西方政府改革是一项系统工程，需要多重视角。传统的从职能、组织、制度、人事等视角出发研究政府改革的思路，已经不能满足现实研究的要求，我们需要引入工具视角。

基于政府工具与政府治理关系的理论假设：将政府治理理解为通过运用政府工具将治理目标转化为治理结果的过程。政府工具分为三个层面：包括元工具层面、制度工具层面和技术工具层面。工具范畴：什么工具可供选择？工具选择：应该选择什么工具？工具适用：如何使工具更适用？工具创新：还有更好的工具吗？四个问题构成了审视政府改革的工具视角模型。这种模型是将政府工具与政府治理结合并从工具视角审视政府改革的一种尝试。

工具视角下的西方政府改革，将给读者展示一幅别样图景。西方政府改革中工具在元工具、制度工具和技术工具三个层面上的变革和政府工具箱的描述，工具选择的市场化导向以及这种导向下所体现的政府工具选择与组合的趋势，不同国家在工具适用方面的生态差异和模式差异，改革中工具创新的策略等，都从一定角度反映了西方政府改革在工具范畴、工具选择、工具适用和工具创新等方面的趋势：工具视角下西方政府改革的十大趋势。深刻地理解这些趋势，无疑将为当代我国政府改革在工具范畴、工具选择、工具适用和工具创新等方面提供借鉴和启示，解决困扰中国政府改革的工具瓶颈。

## 一、政府治理的工具视角研究

从传统公共行政到新公共管理的转变，现代治理理念深入人心。摒弃官僚制，重塑政府，进行流程再造，使得当今世界各国的政府价值取向和管理方式发生了深刻地变化。西方政府改革进程中，大量市场化、企业化和社会化工具引入政府治理，不仅解决了各国面临的财政危机，提高了管理绩效，更从根本上改善了政府治理的面貌。因此有学者认为西方政府改革的主要特色在于新工具的应用。政府改革是政府治理的永恒话题，要了解当代西方政府改革的全貌，需要从多种角度去审视，传统的审视政府改革的途径，包括职能视角、组织视角、制度视角、和人事视角等，已经不能完成这种使命了，我们需要引入政府工具视角，即政府治理的工具视角。

论述政府工具视角的核心问题是政府工具与政府治理的关系？笔者认为：政府治理可以理解为通过运用政府工具将治理目标转化为治理结果的过程。政府工具分为三个层面：包括元工具层面、制度工具层面和技术工具层面。这也是贯穿全文的基本理论假设。

### （一）政府工具视角的界定

政府工具，最常见的定义是：“一个行动者能够使用或潜在地加以使用，以便达成一个或更多目的的任何事物”<sup>①</sup>。简单地讲，就是政府为实现治理目标所使用的各种方法、技术和手段。包括元工具、制度工具和技术工具。政府工具视角，笔者在这里给出一个简单的定义：从政府工具的范畴、选择、适用和创新的角度来观察政府的治理过程。政府工具视角作为一种新的途径，其新意在于它不同于传统的审视政府治理过程的途径，包括职能视角、组织视角、制度视角和人事视角等，它将为我国展示政府治理全新的图景。

这里有两个问题需要澄清：一是政府工具视角与政府工具研究的关系问题。政府工具成为 20 世纪 80、90 年代西方公共管理学和政策科学研究的一个焦点，

---

<sup>①</sup> Lester M.Salamon, and Odus V.Elliot, Tools of Government: A Guide to the New Governance, Oxford University Press, 2002, p.21.

政府工具的属性，分类，选择、应用和组合的研究是西方政府工具理论研究的三大基本主题，政府工具理论是政府工具视角的基础和前提；二是政府工具视角与其他审视政府治理视角的关系问题。通常我们在观察政府治理时会从政府的职能定位、组织设置、制度环境和人事管理等角度着手，因而就有职能视角、组织视角、制度视角和人事视角等。政府工具视角的确让我们对政府治理的考察多了一种纬度，与其他多种视角相互补充，是我们全面理解政府治理多种途径之中的一种途径。要完整界定政府工具视角，我们需了解以下几个方面的内涵：

**目标：**政府工具视角其目标在于理清政府治理的脉络，通过对政府治理过程中工具的范畴、选择、适用和创新的角度来认识政府治理的实质，从而为改善政府治理，提高政府治理绩效服务。

**定向：**政府工具视角不过分强调政府的规模、责任和回应性，而是通过探询政府治理在工具范畴、选择、适用和创新方面的规律，为政府工具的合理使用提供一种方向。

**焦点：**政府工具视角并不是审视政府治理的方方面面，它只是关注政府治理多个角度中的一个角度，即政府治理过程的工具性分析。

## （二）政府改革的工具视角模型

政府改革是政府治理的永恒话题，利用政府工具视角审视政府改革，我们需要全新的思维，而这种全新的思维必须建立在相应的视角模型之上，西方政府工具理论无疑为构建政府改革的工具视角模型提供了基础。

政府工具的研究兴起于西方政府大规模的改革时期，目前已成为西方公共管理学和政策科学的一个焦点，并正在成长为一个新的学科分支或主题领域。80年代最有影响的著作是英国学者胡德(C. Hood)的《政府工具》(1983——1986)；90年代最有影响的著作是美国学者彼得斯和荷兰学者尼斯潘(B. Guy Peters and Franz K.M. Van Misspend)的《公共政策工具》(1998)；2002年美国学者莱斯特.M. 萨拉蒙(Lester M. Salmon)主编的《政府工具——新治理指南》。目前已经形成了政府工具研究的四种途径、三个主题和两个新趋势<sup>①</sup>。

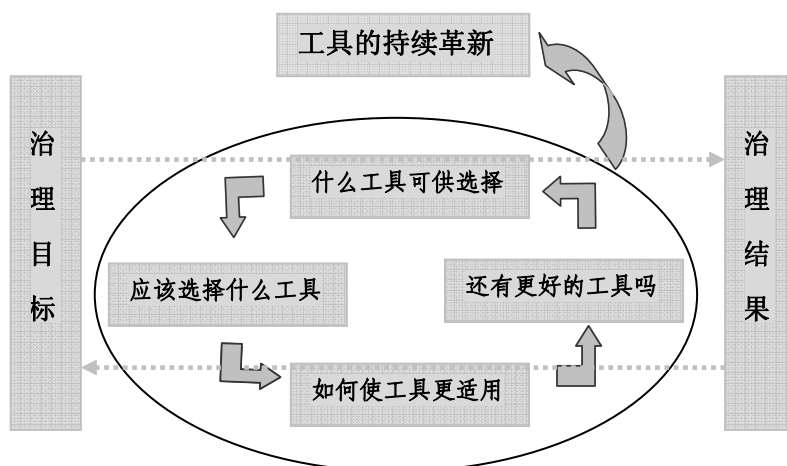
四种途径：一是工具主义。又称古典主义。工具主义认为工具的属性本身构

<sup>①</sup> 参见陈振明：《政府工具研究与政府管理方式改进》，载《中国行政管理》，2004（6）。

造了政策过程，这是一种工具至上的观点。二是过程主义。各种工具之间存在着重要的差别，没有哪一类工具具有普遍适性，恰当仅仅是一种在动态适应过程中的试探性解决办法。三是权变主义。它与古典途径的区别在于，它认为工具的使用过程及其效果不仅由工具的特性决定，而且受工具应用的环境或背景影响。四是建构主义。建构主义认为政府工具在政策系统及其运行过程中并不起决定性作用，它只是决定政策系统与政策过程的众多因素之一；三个主题：一是政府工具的特性。关于什么是政府工具？它有那些基本特征？等基本问题。二是政府工具的分类。由于具体的标准不同，迄今为止，对政府工具分类的研究成果可说是丰硕的，但是，可为工具理论奠定基本框架的令人信服的分类并不存在。三是政府工具的选择、应用和组合。包括政府工具的选择、政府工具的效力和政府工具的优化组合；两个新趋势：一是工具适用的环境及其背景受到更多的关注。工具的研究从微观层面转向了中观层面。二是相关领域出项了许多新的理论，如网络理论、执行理论和学习理论等。

纵观西方政府工具理论的研究，笔者认为其研究主要集中在四个方面：包括政府工具的范畴研究、选择研究、生态研究和创新研究。这就为审视政府改革提供了四个角度：工具范畴：什么工具可供选择？工具选择：应该选择什么工具？工具适用：如何使工具更适用？工具创新：还有更好的工具吗？结合政府工具和政府治理的理论假设，笔者在这里提出政府改革的工具视角模型（如图1）。政府改革可以理解为实现政府治理目标向治理结果转化所进行的工具的持续革新过程，而这个过程包括以工具范畴思考为起点，以工具创新为终点的逻辑循环过程。

图 1：改革的工具视角模型





Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库